SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-39/90 *

I — Sachverhalt

können die Mitgliedstaaten die Ausgangserzeugnisse nach Kategorien zusammenfassen oder bestehende Kategorien beibehalten und gestatten, daß anstelle der Ausgangserzeugnisse die Kategorien angegeben werden."

A — *Der rechtliche Rahmen*

1. Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b und Absatz 7 der Richtlinie 79/373/EWG des Rates vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln (ABl. L 86, S. 30) lautet wie folgt:

In der fünften Begründungserwägung der Richtlinie 79/373 hat der Rat erwogen:

„4. Die Mitgliedstaaten können vorschreiben, daß folgende zusätzliche Angaben ganz oder teilweise angebracht werden:

„Bis weitere Vorschriften ergehen, erscheint es in Anbetracht der in einigen Mitgliedstaaten geübten Praxis notwendig, vorübergehend auf nationaler Ebene die Möglichkeit dafür vorzusehen, daß über die Zusammensetzung der Futtermittel vollständigere Angaben hinsichtlich der analytischen Stoffe und der verwendeten Ausgangserzeugnisse gefordert werden. Solche Angaben können jedoch nur verlangt werden, wenn sie in dieser Richtlinie vorgesehen sind."

a) ...

b) die Ausgangserzeugnisse".

„7. Werden Angaben über die Ausgangserzeugnisse angebracht, so müssen alle verwendeten Ausgangserzeugnisse genannt werden, und zwar entweder durch Angabe ihres mengenmäßigen Anteils oder in der Reihenfolge ihres Gewichtsanteils im Mischfuttermittel. Die Mitgliedstaaten können eine der beiden Formen für die Angaben unter Ausschluß der anderen Form vorschreiben. Soweit keine Maßnahme gemäß Artikel 10 Buchstabe b erlassen worden ist,

2. Artikel 8 der Richtlinie 79/373 lautet wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten werden, soweit ihre nationalen Vorschriften dies bei Annahme dieser Richtlinie vorsehen, ermächtigt, das Inverkehrbringen von Mischfuttermitteln auf Futtermittel zu beschränken,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

— die aus bestimmten Ausgangserzeugnissen hergestellt worden sind oder

— die frei von bestimmten Ausgangserzeugnissen sind."

Artikel 9 der Richtlinie lautet:

„Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß das Inverkehrbringen von Mischfuttermitteln im Rahmen der in dieser Richtlinie enthaltenen Bestimmungen keinen anderen als den durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Beschränkungen unterworfen sind."

B — *Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens*

3. In der Bundesrepublik Deutschland unterliegt der Verkehr mit eingeführten wie einheimischen Mischfuttermitteln dem Futtermittelgesetz (FMG) vom 2. Juli 1975 (BGBl. I, S. 1745) und den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen, insbesondere der Futtermittelverordnung (FMV) vom 8. April 1981 (BGBl. I, S. 352). Nach § 13 Absatz 2 Satz 1 FMV (in der Fassung der sechsten Änderungsverordnung vom 22. Juni 1988, BGBl. I, S. 869) sind ab 30. Juni 1988 bei Mischfuttermitteln für Nutztiere „alle enthaltenen Einzelfuttermittel in der absteigenden Reihenfolge ihrer Gewichtsanteile anzugeben" (sogenannte halboffene Deklaration).

4. Bereits ab 1. Oktober 1985 waren nach der FMV (aufgrund der vierten Änderungsverordnung vom 23. Januar 1985, BGBl. I, S. 170) „bei Mischfuttermitteln für [Nutztiere] alle enthaltenen Einzelfuttermittel mit ihren Gewichtsanteilen in vom Hundert anzugeben" (sogenannte offene Deklaration). Nach der fünften Änderungsverordnung vom 2. Januar 1987 (BGBl. I, S. 94) waren diese Einzelfuttermittel auch „mit ihren Bezeichnungen" anzugeben. Vor 1976 war im deutschen Recht eine offene Deklaration der Ausgangserzeugnisse von Mischfuttermitteln vorgeschrieben. Von 1976 bis 1985 verlangte das deutsche Mischfuttermittelrecht keine Deklaration der Ausgangserzeugnisse.

5. Die Denkavit Futtermittel GmbH, Klägerin im Ausgangsverfahren (Klägerin), befaßt sich mit der Herstellung und dem Import von Tierfuttermitteln, insbesondere Mischfuttermitteln. Der Vertrieb bestimmter in den Niederlanden hergestellter Mischfuttermittel auf dem deutschen Markt ist ihre wesentliche Geschäftstätigkeit. Sie will diese Mischfuttermittel einführen, ohne die in § 13 Absatz 2 Satz 1 FMV angeordnete Deklarationspflicht zu erfüllen. Das im Ausgangsverfahren beklagte Land Baden-Württemberg lehnte es ab, die Verkehrsfähigkeit dieser eingeführten Mischfuttermittel anzuerkennen. Dem hielt die Klägerin entgegen, die Verpflichtung zur halboffenen Deklaration nach § 13 Absatz 2 Satz 1 FMV verstoße gegen die Richtlinie 79/373 sowie gegen Artikel 30 EWG-Vertrag und sei aus keinem der in Artikel 36 EWG-Vertrag aufgeführten Gründe gerechtfertigt.

6. Das Verwaltungsgericht Stuttgart als erste Instanz sah die Pflicht zur offenen Deklaration — nach der fünften Änderungsverordnung vom 2. Januar 1987, die im Zeitpunkt seiner Entscheidung maßgeblich war — als Verstoß gegen die Richtlinie 79/373 an.

7. Gegen dieses Urteil legte das beklagte Land Berufung zum Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ein.

C — *Die vorgelegten Fragen*

8. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg war der Ansicht, daß der Rechtsstreit Fragen der Gültigkeit und der Auslegung der Richtlinie 79/373 sowie der Auslegung des EWG-Vertrags aufwerfe; er hat mit Beschluß aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 16. Januar 1990 das Verfahren ausgesetzt und gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs zu folgenden Fragen eingeholt:

1) Ist Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 7 der Richtlinie 79/373/EWG des Rates vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln dahin auszulegen,

— daß er den Mitgliedstaaten die Befugnis eröffnet, eine im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie nach nationalem Recht noch nicht bestehende Pflicht zur Angabe der verwendeten Ausgangserzeugnisse in der Reihenfolge ihres Gewichtsanteils im Mischfuttermittel („halboffene Deklaration") einzuführen oder

— daß er den Mitgliedstaaten lediglich das Recht gewährt, eine solche Pflicht beizubehalten, wenn sie im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie im nationalen Recht bereits begründet war?

2) Für den Fall, daß die Richtlinie 79/373/EWG den Mitgliedstaaten nicht nur die Beibehaltung, sondern auch die Einführung dieser Kennzeichnungspflicht erlaubt:

a) Wäre dies eine „Maßnahme gleicher Wirkung" wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne des Artikels 30 EWG-Vertrag?

b) Für den Fall, daß eine Maßnahme gleicher Wirkung zu bejahen wäre: Würde der Zweck des Verbraucherschutzes die umstrittene Kennzeichnung notwendig machen?

c) Für den Fall, daß die umstrittene Kennzeichnung notwendig wäre, um den Erfordernissen des Verbraucherschutzes gerecht zu werden: Wäre sie dann das Mittel, das den freien Warenverkehr an wenigsten behindert?

3) Für den Fall, daß eine Behinderung des freien Warenverkehrs als Folge der umstrittenen Kennzeichnung nicht bereits nach Maßgabe des Artikels 30 EWG-Vertrag gerechtfertigt werden könnte: Wäre ausnahmsweise gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag eine Rechtfertigung der Handelshemmnisse aus Gründen des

Schutzes der Gesundheit von Menschen oder Tieren zu bejahen?

9. In den Gründen des Vorlagebeschlusses führt der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zur ersten Frage aus, für die Zulässigkeit der Einführung der Pflicht zur halboffenen Deklaration sprächen der Wortlaut von Artikel 5 Absatz 4 und Absatz 7 der Richtlinie 79/373 sowie ein Umkehrschluß aus der Regelung des Artikels 8 dieser Richtlinie. Auch das aus Artikel 100 EWG-Vertrag herzuleitende Ziel der Harmonisierung der Kennzeichnungsregelung stehe der Einführung strengerer Deklarationspflichten als derer nicht entgegen, die nach nationalem Recht im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie bestünden. Es stelle sich allerdings die Frage, ob der fünften Begründungserwägung dieser Richtlinie bei zweckorientierter Auslegung eine Beschränkung des Wahlrechts der Mitgliedstaaten auf eine Beibehaltung der nach nationalem Rechts jeweils bestehenden Deklarationspflichten zu entnehmen sei.

Zur zweiten Vorabentscheidungsfrage führt der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg aus, nach Maßgabe der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs (vgl. Urteil vom 12. März 1987 in der Rechtssache 178/84, Kommission/Deutschland, Slg. 1987, 1227) stelle sich die weitere Frage, ob das in der Pflicht zur halboffenen Deklaration liegende Handelshemmnis durch zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls, hier des Verbraucherschutzes, gerechtfertigt werden könne. Dabei gehe es zunächst darum, ob Zwecke des Verbraucherschutzes die halboffene Deklaration notwendig machten, sowie darum, ob diese das Mittel sei, das den Handel zwischen Mitgliedstaaten am wenigsten beeinträchtige. Mit der Einführung der Vorschriften über die Gemengteildeklaration werde nach nationalem Recht unter anderem bezweckt, daß der Tierhalter Kenntnis von Art und Menge der bei der Herstellung des Mischfutters verwendeten Rohstoffkomponenten, insbesondere des Getreideanteils, erhalte.

Zur dritten Vorlagefrage führt der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg aus, daß der Rat der Europäischen Gemeinschaften in Anwendung des Artikels 100 EWG-Vertrag durch eine Reihe von Richtlinien die Frage des Schutzes der Gesundheit im Zusammenhang mit Zusatzstoffen und unerwünschten Stoffen wohl erschöpfend geregelt habe. Wenn derartige Richtlinien die Harmonisierung der zur Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit von Menschen oder Tieren notwendigen Maßnahmen vorsähen und gemeinschaftliche Verfahren zur Kontrolle ihrer Einhaltung vorhanden seien, sei nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 5. Oktober 1977 in der Rechtssache 5/77 (Tedeschi, Slg. 1977, 1555) ein Rückgriff auf Artikel 36 EWG-Vertrag nicht mehr möglich. Das Bundesverwaltungsgericht habe mit Urteil vom 5. Juni 1986 (BVerwGE Nr. 74, S. 241) dargelegt, daß bei dem Grad der im Futtermittelbereich anzutreffenden Harmonisierung ein Rückgriff auf die Ausnahmevorschrift des Artikels 36 EWG-Vertrag ausgeschlossen sei.

II — Verfahren

10. Der Vorlagebeschluß ist am 12. Februar 1990 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

11. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes haben folgende Beteiligte schriftliche Erklärungen eingereicht:

— die Denkavit Futtermittel GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt V. Schiller, Köln,

— das Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Ministerium für ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, dieses vertreten durch Dr. Ziegler,

— die Französische Republik, vertreten durch das Außenministerium, dieses vertreten durch Ph. Pouzoulet und G. de Bergues,

— die Italienische Republik, vertreten durch die Avvocatura generale dello Stato, diese vertreten durch I. M. Braguglia,

— der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Verwaltungsrat im Juristischen Dienst G. Houttuin als Bevollmächtigten, und

— die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater J. Sack als Bevollmächtigten.

12. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme eröffnet.

13. Der Gerichtshof hat die Rechtssache am 5. Dezember 1990 gemäß Artikel 95 Absatz 1 und 2 Verfahrensordnung an die Zweite Kammer verwiesen.

III — Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen

A — *Zur ersten Vorlagefrage*

14. Die *Klägerin* weist vorab darauf hin, der nationale Gesetzgeber habe die erneute Einführung der Pflicht zur offenen Deklaration im Jahre 1985 mit dem Bemühen erklärt, dem Tierhalter Angaben über Art und Menge der Ausgangserzeugnisse, insbesondere über die bei der Herstellung des Mischfuttermittels verwendeten Getreidearten zu liefern. Die (halb)offene Deklaration sei jedoch kein Teil der hierfür erforderlichen Information; die Richtlinie 79/373 schreibe sie deshalb nicht zwingend vor. Der Richtliniengeber habe zu Recht nur die Kenntnis der wichtigsten „analytischen Bestandteile" als erforderlich angesehen, deren Angabe nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 79/373 in allen Mitgliedstaaten obligatorisch vorzuschreiben sei.

Die (halb)offene Deklaration bringe einen unverhältnismäßigen Aufwand mit sich. Sie stehe der wissenschaftlichen Forschung im Wege, weil die Ergebnisse sofort der Allgemeinheit und der Konkurrenz preisgegeben werden müßten, die damit das Know-how des Produzenten erlangten. Die Klägerin habe sich auf den Vertrieb von Mischfuttermitteln spezialisiert, die in Zusammensetzung, Qualität und Beschaffenheit auf den Ergebnissen kostenträchtiger wissenschaftlicher und technischer Forschung beruhten. Wegen der hohen Kosten sei es für einen solchen spezialisierten Futtermittelhersteller unzumutbar, sein Know-how über eine (halb)offene Deklaration preisgeben zu müssen. Der Wirtschafts- und Sozialaus-

schuß habe in seiner Stellungnahme vom 23. November 1988 „zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 79/373/EWG über den Verkehr mit Mischfuttermitteln" (ABl. 1989, C 23, S. 10) festgestellt, daß eine Verpflichtung zur offenen oder halboffenen Deklaration nicht die erforderliche Gewähr für den Schutz des Know-how biete.

15. Die Pflicht zur (halb)offenen Deklaration verstoße gegen die Richtlinie 79/373, weil dieser eine Stand-still-Klausel immanent sei.

Aus Artikel 9 der Richtlinie 79/373 ergebe sich, daß die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Mischfuttermitteln keinen anderen als den durch die Richtlinie vorgeschriebenen Beschränkungen unterwerfen dürften. Jede entgegenstehende nationale Bestimmung sei unanwendbar. Artikel 9 betreffe alle Mischfuttermittel unabhängig vom Ort ihrer Herstellung.

Der Wortlaut des Artikels 5 der Richtlinie 79/373 scheine nur auf den ersten Blick die Einführung einer Pflicht zur (halb)offenen Deklaration zu erlauben. Zwar unterscheide Artikel 5 seinem Wortlaut nach nicht ausdrücklich zwischen nationalen Vorschriften, die bei der Annahme der Richtlinie 79/373 (d. h. am 2. April 1979) schon bestanden hätten, und solchen, die damals noch nicht oder nicht mehr bestanden hätten. Gleichwohl ergebe sich aus dem Sinn und Zweck sowie den Begründungserwägungen der Richtlinie, daß die Einführung der Pflicht zur (halb)offenen Deklaration mit der Systematik der Richtlinie 79/373 sowie mit dem mit ihr verfolgten Harmonisierungszweck unvereinbar sei. Diese Einführung stelle ein neues Hindernis für den freien Warenverkehr dar. Aus der fünften Begründungserwägung der Richtlinie 79/373 folge, daß der Richtliniengeber mit Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b nur die Möglichkeit habe eröffnen wollen, die in einigen Mitgliedstaaten bestehende Praxis vorläufig beizubehalten. Geist und Zweck der Richtlinie seien in ihren Begründungserwägungen ausgedrückt; der Gerichtshof habe wiederholt auf die Bedeutung dieser Begründungserwägungen hingewiesen (vgl. insb. Urteil vom 14. Oktober 1987 in der Rechtssache 278/85, Kommission/Dänemark, Slg. 1987, 4069). Aus den Grundsätzen dieser Rechtsprechung und aus der fünften Begründungserwägung der Verordnung 79/373 folge, daß die Einführung einer Pflicht zur (halb)offenen Deklaration nach ihrem Inkrafttreten unzulässig sei. Der Ausdruck „in einigen Mitgliedstaaten geübte Praxis" in der fünften Begründungserwägung sei ebenso zu verstehen wie die Bezugnahme auf die im Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie bestehenden Regelungen in der siebten und der achten Begründungserwägung.

Die Stillhalteklausel führe auch nicht zu einer rechtswidrigen Diskriminierung. Die Stillhalteklausel beruhe auf dem objektiven Vorlegen gewisser nationaler Bestimmungen im Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie 79/373, sei nicht willkürlich und im Sinne des Urteils vom 15. September 1982 in der Rechtssache 106/81 (Julius Kind, Slg. 1982, 2885) hinreichend gerechtfertigt.

16. Es stehe fest, daß am 2. April 1979 im deutschen Recht keine (halb)offene Deklaration vorgeschrieben gewesen sei. Daß in

§ 6 Absatz 2 Nr. 3 FMG eine gesetzliche Grundlage für die Einführung einer entsprechenden Verpflichtung durch Rechtsverordnung vorgesehen sei, erlaube im Jahre 1979 nicht den Schluß auf das Vorliegen einer Deklarationspflicht. Für eine vergleichbare Ermächtigungsgrundlage habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 3. Oktober 1985 in der Rechtssache 28/84 (Kommission/ Deutschland, Slg. 1985, 3097) in diesem Sinne entschieden.

17. Die Richtlinie 90/44/EWG des Rates vom 22. Januar 1990 zur Änderung der Richtlinie über den Verkehr mit Mischfuttermitteln (ABl. L 27, S. 35) trete erst am 22. Januar 1992 in Kraft und sei folglich im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Im übrigen schreibe die Richtlinie 90/44 die halboffene Deklaration der Ausgangserzeugnisse gerade nicht vor, sondern gebe dem Futtermittelhersteller die Wahl, sie durch eine Deklaration nach Ausgangserzeugniskategorien zu ersetzen.

18. Hierzu sei auf ein Schreiben der Kommission vom 14. März 1986 an die Bundesrepublik Deutschland zu verweisen. In diesem Schreiben nimmt die Kommission im wesentlichen die Argumente vorweg, die sie auch in ihren schriftlichen Erklärungen in der vorliegenden Rechtssache vorbringt.

19. Auf die erste Frage solle nach Auffassung der Klägerin daher wie folgt geantwortet werden:

Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 7, Artikel 9 und der fünften Begründungserwägung der Richtlinie 79/373/EWG über den Verkehr mit Mischfuttermitteln in der bis 22. Januar 1992 verbindlichen Fassung ist dahin auszulegen, daß die Mitgliedstaaten nicht berechtigt sind, eine Verpflichtung zur Angabe der Ausgangserzeugnisse in Mischfuttermitteln, sei es in vom Hundert („offene Deklaration") oder in der absteigenden Reihenfolge ihrer Gewichtsanteile („halboffene Deklaration") einzuführen, wenn eine solche Deklarationsverpflichtung bei Annahme der Richtlinie 79/373 (2. April 1979) im nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats nicht bereits zwingend vorgeschrieben war.

20. Nach Auffassung des *beklagten Landes* ist der Wortlaut des Artikels 5 Absatz 4 Buchstabe b der Richtlinie 79/373 klar und nicht auslegungsbedürftig. Auf die Begründungserwägungen dürfe nur zurückgegriffen werden, wenn die auszulegende Bestimmung mehrere Auslegungen zulasse, was hier nicht der Fall sei.

21. Hinzu komme, daß in der siebten und der achten Begründungserwägung der Richtlinie 79/373 ausdrücklich erwähnt werde, daß die Mitgliedstaaten bestimmte (Herstellungs- und Etikettierungs-)Regelungen (für Mischfuttermittel) beibehalten dürften, wenn diese bereits bei der Annahme der Richtlinie 79/373 gegolten hätten. In der fünften Begründungserwägung sei eine derartige Einschränkung nicht enthalten; damit werde zum Ausdruck gebracht, daß eine vollständige Angleichung der Rechtsvorschriften in dieser Frage noch nicht habe erreicht werden können. Deshalb habe diese Frage bis auf weiteres im Rahmen des Artikels 5 Absatz 4 Buchstabe b und Absatz 7 der Richtlinie 79/373 national geregelt werden dürfen. Die fünfte Begründungserwägung habe somit nicht den Charakter eines „stand-still". Hätte der Richtliniengeber einen solchen angestrebt, so hätte er Artikel 5 der Richtlinie 79/373 entspre-

chend formulieren müssen. Eine derartige Einschränkung aus der achten Begründungserwägung habe zum Beispiel Eingang in Artikel 8 der Richtlinie gefunden.

22. Im übrigen habe § 6 Absatz 2 Nr. 3 Buchstabe d FMG im Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie den Verordnungsgeber ermächtigt, Angaben über die Zusammensetzung der Futtermittel vorzuschreiben. Diese Ermächtigung sei dem Rat bei der Annahme der Richtlinie bekannt gewesen. Schließlich sei die Verpflichtung zur halboffenen Deklaration durch die Richtlinie 90/44 inzwischen EWG-einheitlich vorgeschrieben.

23. Die Frage Nr. 1 sei daher wie folgt zu beantworten:

Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 7 der Richtlinie 79/373/EWG des Rates vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln ist dahin auszulegen, daß er den Mitgliedstaaten die Befugnis eröffnet, eine im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie nach nationalem Recht noch nicht bestehende Pflicht zur Angabe der verwendeten Ausgangserzeugnisse in der Reihenfolge ihres Gewichtsanteils im Mischfuttermittel („halboffene Deklaration") einzuführen.

24. Nach Ansicht der *Französischen Republik* deutet die Wendung „die Mitgliedstaaten können vorschreiben" in Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie 79/373 klar daraufhin, daß die Mitgliedstaaten im innerstaatlichen Recht auch nach Inkrafttreten dieser Richtlinie eine Regelung einführen dürfen, die die Angabe der Ausgangserzeugnisse vorschreibt. Die genannte Formulierung sei dem Artikel 28 Absatz 3 der Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — gemeinsames Mehrwertsteuersystem: Einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (ABl. L 145, S. 1) gegenüberzustellen, der die Fälle, in denen die Mitgliedstaaten eine abweichende Regelung „vorsehen" oder „einräumen können", von denen unterscheide, in denen die Mitgliedstaaten eine solche Regelung „weiterhin anwenden können".

25. Die fünfte Begründugnserwägung der Richtlinie 79/373 sei so zu verstehen, daß sie lediglich das Bestehen nationaler Rechtsvorschriften über die Pflicht zur Angabe der Ausgangserzeugnisse feststelle, ohne aber auszuschließen, daß andere Mitgliedstaaten solche Vorschriften auch nach dem Inkrafttreten der Richtlinie 79/373 erließen. Die halboffene Deklaration, die nach der Richtlinie 79/373 nur eine Befugnis der Mitgliedstaaten gewesen sei, sei mit der Richtlinie 90/44 zur Pflicht geworden.

26. Aus diesen Gründen solle auf die erste Frage geantwortet werden,

daß Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 7 dahin auszulegen ist, daß er Rechtsvorschriften, nach denen die in Mischfuttermitteln verwendeten Ausgangserzeugnisse in der Reihenfolge ihres Gewichtsanteils angegeben werden müssen,

auch dann nicht entgegensteht, wenn diese Vorschriften nach Inkrafttreten der Richtlinie erlassen wurden.

27. Nach Ansicht der *Italienischen Republik* ist Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie 79/373 eindeutig; die Mitgliedstaaten könnten die halboffene Deklaration vorschreiben, selbst wenn eine solche Verpflichtung im Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie nach nationalem Recht noch nicht bestanden habe.

28. Aus der fünften Begründungserwägung lasse sich nur entnehmen, daß allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet sei, die halboffene Deklaration zu verlangen. In Anbetracht des Umstands, daß diese Praxis bereits in einigen Mitgliedstaaten bestanden habe, habe der Rat bei Annahme der Harmonisierungsrichtlinie 79/373 beschlossen, allen Mitgliedstaaten die gleichen Möglichkeiten zu eröffnen, indem er ihnen die Befugnis eingeräumt habe, die halboffene Deklaration vorzuschreiben. Dieses Ergebnis werde durch die siebte Begründungserwägung bekräftigt, wo den Mitgliedstaaten die Befugnis zur Verhängung eines Verkehrsverbotes eingeräumt werde, „soweit ihre Vorschriften dies bei Annahme dieser Richtlinie vorsehen".

29. Die erste Frage sei daher unter Zugrundelegung des Artikels 5 Absatz 4 Buchstabe b und Absatz 7 der Richtlinie 79/373 dahin gehend zu beantworten, daß die Mitgliedstaaten die Pflicht zur halboffenen Deklaration entweder beibehalten oder neu einführen könnten.

30. Der *Rat der Europäischen Gemeinschaften* gibt zur ersten Vorlagefrage keine Erklärungen ab, sondern geht davon aus, daß es den Mitgliedstaaten nach den genannten Bestimmungen gestattet ist, das Gebot einer halboffenen Deklaration nicht nur beizubehalten, sondern auch neu einzuführen.

31. Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* macht geltend, daß Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b der Richtlinie 79/373 den Mitgliedstaaten nur die Befugnis einräume, das Erfordernis einer offenen oder halboffenen Deklaration aufrechtzuerhalten, auch wenn der Wortlaut dieses Artikels die Mitgliedstaaten zu ermächtigen scheine, die Pflicht zu einer solchen Deklaration einzuführen, und auch wenn in Artikel 8 der Richtlinie ausdrücklich die Wendung enthalten sei, „soweit ihre [der Mitgliedstaaten] nationalen Vorschriften dies bei Annahme der Richtlinie vorsehen". Der Auffassung, die Pflicht zur offenen oder halboffenen Deklaration könne eingeführt werden, stehe die fünfte Begründungserwägung der Richtlinie 79/373 entgegen. Aus dem dort vorgenommenen Bezug auf die geübte Praxis einiger Mitgliedstaaten und die vorübergehende Natur der Vorschrift ergebe sich, daß keineswegs allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit habe eröffnet werden sollen, nunmehr Angaben über die verwendeten Ausgangsstoffe vorzusehen.

32. Diese Auffassung werde durch Sinn und Zweck einer teilweisen Harmonisierung bestätigt, wie sie mit der Richtlinie 79/373 durchgeführt worden sei. Eine solche Harmonisierung habe nicht zum Ziel, die bestehende Rechtslage im Hinblick auf den freien Warenverkehr zu verschlechtern. Eine solche Situation wäre aber eingetreten, wenn Mitgliedstaaten, in denen bisher keine Verpflichtung zur Angabe der Ausgangsstoffe bestanden habe, nunmehr eine solche Verpflichtung hätten schaffen können. Um den Zielen der Rechtsangleichung gerecht zu werden, habe der Rat entweder in allen Mitgliedstaaten eine Erklärungspflicht einführen müssen oder allenfalls (wie tatsächlich geschehen) die bestehende Rechtslage

vorläufig festschreiben dürfen. Keinesfalls aber habe er in einer Richtlinie Maßnahmen vorsehen dürfen, die neue Einfuhrhemmnisse erst schüfen.

33. Die Kommission schlägt deshalb vor, auf die erste Vorlagefrage folgendermaßen zu antworten:

Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 7 der Richtlinie 79/373/EWG des Rates vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln ist in seiner bis zum 21. Januar 1992 verbindlichen Fassung dahin auszulegen, daß er den Mitgliedstaaten nur gestattet, eine Pflicht zur Angabe der verwendeten Ausgangserzeugnisse aufrechtzuerhalten, nicht aber, eine solche erst einzuführen.

B — *Zur zweiten und zur dritten Vorlagefrage*

34. Die *Klägerin* weist vorab darauf hin, daß die zweite Frage Mischfuttermittel betrifft, die aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführt werden, der die (halb)offene Deklaration nicht vorschreibt, nicht aber im Inland hergestellte Erzeugnisse.

35. Eine detaillierte Untersuchung der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes weise aus, daß als Maßnahme gleicher Wirkung mit mengenmäßigen Beschränkungen jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten zu betrachten sei, die den gemeinschaftlichen Binnenhandel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern geeignet sei (vgl. insb. Urteil vom 11. Juli 1974 in der Rechtssache 8/74, Dassonville, Slg. 1974, 837). Das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag erzeuge unmittelbare Wirkungen und begründe entsprechende Rechte der einzelnen, die von den mitgliedstaatlichen Gerichten zu wahren seien (vgl. insb. Urteil vom 8. November 1979 in der Rechtssache 251/78, Denkavit, Slg. 1979, 3369). Der Gerichtshof habe wiederholt erwogen, daß die Ausdehnung einer nationalen Regelung auf importierte Erzeugnisse, nach der eine bestimmte Zusammensetzung, eine bestimmte Verpackung oder eine bestimmte Etikettierung vorgeschrieben sei, selbst wenn die Einfuhr von Erzeugnissen mit Ursprung in anderen Mitgliedstaaten dadurch nicht vollkommen ausgeschlossen werde, trotzdem geeignet sei, den Vertrieb der in Rede stehenden Erzeugnisse im Einfuhrmitgliedstaat zu erschweren oder zu verteuern (vgl. insb. Urteile vom 14. Juli 1988 in den Rechtssachen 90/86, Zoni, Slg. 1988, 4285, und 298/87, Smanor, Slg. 1988, 4489). Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen ergäben, seien daher nur hinzunehmen, soweit eine solche nationale Regelung, die unterschiedslos für einheimische und für importierte Erzeugnisse gelte, dadurch gerechtfertigt werden könne, daß sie notwendig sei, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit sowie des Verbraucherschutzes und der Lauterkeit des Handelsverkehrs. Derartige Regelungen müßten allerdings in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen; außerdem habe der Mitgliedstaat, wenn er die Wahl zwischen verschiedenen zur Erreichung desselben Zieles geeigneten Mitteln habe, das Mittel zu wählen, das den freien Warenverkehr am wenigsten beeinträchtige.

In bezug auf den Verbraucherschutz und die Lauterkeit des Handelsverkehrs folge aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß nationale Etikettierungsvorschriften in bezug auf eingeführte Erzeugnisse, die in

einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und etikettiert worden seien, nur dann als mit Artikel 30 EWG-Vertrag vereinbar angesehen werden könnten, wenn sie unerläßlich seien, um den Käufer tatsächlich vor Irreführung zu schützen. Die Beweislast für die Frage, ob zwingende Erfordernisse vorlägen, die gegenüber Artikel 30 EWG-Vertrag durchgreifen könnten, trage der Mitgliedstaat, der sich auf sie berufe.

Aus der Mitteilung der Kommission über den freien Verkehr mit Lebensmitteln innerhalb der Gemeinschaft (ABl. 1989, C 271, S. 3) ergebe sich, daß die Analyse der „Cassis de Dijon"-Rechtsprechung durch die Kommission die rechtliche Analyse der Klägerin voll bestätige, obwohl diese den Lebensmittelbereich, nicht den Futtermittelbereich betreffe.

36. Die halboffene Deklaration sei mit Artikel 30 EWG-Vertrag unvereinbar, weil sie dem Inverkehrbringen von in den Niederlanden rechtmäßig hergestellten und in den Verkehr gebrachten Mischfuttermitteln in der Bundesrepublik Deutschland entgegenstehe.

Die Deklaration sei nicht durch zwingende Erfordernisse in bezug auf den Verbraucherschutz oder die Lauterkeit des Handelsverkehrs im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes gerechtfertigt, weil eine fehlende (halb)offene Deklaration weder eine Verwechslungsgefahr noch eine Ungewißheit über Art und Eigenschaften des Erzeugnisses hervorrufe. Nach Artikel 3 der Richtlinie 79/373 dürften Mischfuttermittel nicht in irreführender Weise in den Verkehr gebracht werden. Der Gehalt an analytischen Stoffen müsse ebenfalls deklariert werden (Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 79/373). Hingegen sei die Angabe der Ausgangserzeugnisse der Mischfuttermittel in der Richtlinie nicht vorgeschrieben; sie könne nur als „vollständigere Angabe" vorgeschrieben werden. Folglich erfülle ein gemäß Artikel 3 und 5 Absatz 1 der Richtlinie 79/373 etikettiertes Mischfuttermittel alle für den Verbraucherschutz und die Lauterkeit des Handelsverkehrs erforderlichen Anforderungen auch ohne die fakultative Deklaration der Ausgangserzeugnisse. Die Richtlinie 79/373 wäre innerlich widersprüchlich, wenn die Verpflichtung zur (halb)offenen Deklaration zum Verbraucherschutz erforderlich wäre. Es sei offensichtlich widersprüchlich, einerseits nur eine fakultative Möglichkeit für die Mitgliedstaaten vorzusehen, eine bestimmte Situation vorzuschreiben, wenn diese Deklaration andererseits zwingend erforderlich sein solle, um die ausdrücklichen Anforderungen derselben Richtlinie in bezug auf den Verbraucherschutz und die Lauterkeit des Handelsverkehrs erfüllen zu können.

Im übrigen könne jeder Kaufinteressent jedenfalls den Kauf von Erzeugnissen vermeiden, auf denen sich keine (halb)offene Deklaration finde.

37. Das Urteil vom 23. November 1989 in der Rechtssache 150/88 („4711", Slg. 1989, 3891) könne als Präzedenzfall für die Verpflichtung zur halboffenen Deklaration dienen. Die Pflicht zur (halb)offenen Deklaration behindere den Binnenhandel der Gemeinschaft dadurch, daß die Verpackung der in bestimmten Mitgliedstaaten rechtmäßig vertriebenen Erzeugnisse bei der

Einfuhr geändert werden müßten. Ein Großhändler könne sogar bei der Ausfuhr der Mischfuttermittel in einen anderen Mitgliedstaat Schwierigkeiten haben, wenn dieser die (halb)offene Deklaration vorschreibe, der Hersteller dem Großhändler aber die erforderlichen Auskünfte verweigere. Schließlich habe der Gerichtshof in dem Urteil vom 23. November 1989 erwogen, daß der Zweck des Verbraucherschutzes mit geringeren Eingriffen in den gemeinschaftlichen Handel erreicht werden könne, zum Beispiel mit einem allgemeinen Verbot von Angaben, die zur Irreführung des Verbrauchers geeignet seien. Die gesamte Begründung könne auf den vorliegenden Fall übertragen werden.

38. Die Pflicht zur (halb)offenen Deklaration sei auch nicht deswegen automatisch mit Artikel 30 EWG-Vertrag vereinbar, weil sie Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b der Richtlinie 79/373 entspreche. Die Gegenansicht verkenne das Verhältnis zwischen primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht, wonach eine Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht von ihrer Verpflichtung aus den Artikeln 30 bis 36 EWG-Vertrag entbinden könne (vgl. insb. Urteil vom 11. Mai 1989 in der Rechtssache 76/86, Kommission/Deutschland, Slg. 1989, 1021). Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes folge, daß eine deutsche Regelung über die (halb)offene Deklaration, die nach Artikel 30 EWG-Vertrag verboten sei, auch nicht durch die Richtlinie 79/373 gedeckt sei. Im vorliegenden Fall genüge es, die Unvereinbarkeit des deutschen Rechts mit Artikel 30 EWG-Vertrag festzustellen, ohne daß es auf die Frage ankomme, inwieweit die der nationalen Vorschrift zugrunde liegende Richtlinienbestimmung wegen Verstoßes gegen Artikel 30 EWG-Vertrag rechtswidrig sei.

39. Aus der „Cassis de Dijon"-Rechtsprechung lasse sich nicht ableiten, daß eine Etikettierungsregelung „per se" mit Artikel 30 EWG-Vertrag vereinbar sei. In den Urteilen, aus denen sich diese Rechtsprechung zusammensetze, habe es sich um die Einfuhr ausländischer Erzeugnisse gehandelt, deren Zusammensetzung beziehungsweise Beschaffenheit nicht den inländischen Rechtsvorschriften entsprochen habe. Im vorliegenden Fall entsprächen Zusammensetzung und Beschaffenheit der eingeführten Mischfuttermittel den deutschen Rechtsvorschriften und seien daher nicht geeignet, die Käufer irrezuführen.

40. Die Inländerdiskriminierung, die sich daraus ergebe, daß in Deutschland ohne (halb)offene Deklaration eingeführte Mischfuttermittel neben den in Deutschland hergestellten, die eine solche Deklaration tragen müßten, vertrieben werden dürften, sei nicht rechtswidrig. Eine solche Ungleichbehandlung falle nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht unter das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag und verletze auch keine sonstigen gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbote (vgl. Urteil vom 18. Februar 1987 in der Rechtssache 98/86, Mathot, Slg. 1987, 809).

41. Schließlich könne die Verpflichtung zur (halb)offenen Deklaration nicht damit gerechtfertigt werden, daß sie einen Beitrag zum Abbau der Getreideüberschüsse leiste. Die Verwaltung der Getreideüberschüsse falle in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft; die Mitgliedstaaten hätten sich aller einseitigen Maßnahmen in diesem Bereich zu enthalten.

42. Zur dritten Frage sei zu sagen, daß Artikel 36 EWG-Vertrag eng auszulegen sei und daß der Verbraucherschutz und die Lauterkeit des Handelsverkehrs nicht dazugehörten. Daher sei die Frage zu untersuchen, ob die halboffene Deklaration aus Gründen des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt werden könne.

43. Die Bekämpfung von Schadstoffen und unerwünschten Stoffen in Futtermitteln sei in der Richtlinie 74/63/EWG des Rates vom 17. Dezember 1973 über unerwünschte Stoffe und Erzeugnisse in der Tierernährung (ABl. L 38, S. 31) abschließend und speziell geregelt. Das werde durch die Urteile vom 5. Oktober 1977 in der Rechtssache 5/77 und vom 3. Oktober 1985 in den Rechtssachen 28/84 sowie 195/84 (Denkavit, Slg. 1985, 3181) bestätigt.

Nach diesen Urteilen dürfe eine Auseinandersetzung über eine in den Anwendungsbereich der Richtlinie 74/63 fallende Frage nicht im Rahmen der Richtlinie 79/373 geführt werden. Die Richtlinie 74/63 sehe eine (halb)offene Deklaration der Ausgangserzeugnisse nicht vor. Daraus folge, daß Mischfuttermittel einer solchen Deklarationspflicht jedenfalls nicht im Hinblick auf die Bekämpfung von Schadstoffen und unerwünschten Stoffen bzw. auf die Vermeidung einer Kontamination mit solchen Stoffen unterworfen werden dürften. Die Verpflichtung zu einer (halb)offenen Deklaration wäre im übrigen auch überflüssig, da das Mischfuttermittel gegebenenfalls nicht mehr verkehrsmäßig sei, weil einer seiner Ausgangsstoffe unerwünscht im Sinne der Richtlinie 74/63 sei.

Da die Richtlinie 74/63 abschließend sei, sei der Rückgriff auf Artikel 36 EWG-Vertrag in dem von der Richtlinie erfaßten Bereich schlechthin ausgeschlossen. Weil andere Gründe des Gesundheitsschutzes als die Bekämpfung von Schadstoffen nicht geltend gemacht worden seien, könne Artikel 36 EWG-Vertrag nicht zur Rechtfertigung der (halb)offenen Deklaration herangezogen werden.

44. Auf die zweite und die dritte Frage sei somit wie folgt zu antworten:

Vorschlag zur Beantwortung der Frage 2

a) Die Ausdehnung einer einseitig von einem Mitgliedstaat vorgeschriebenen Verpflichtung zur Angabe der Ausgangserzeugnisse (Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 7 der Mischfuttermittelrichtlinie) auf Mischfuttermittel, die aus einem anderen Mitgliedstaat, der eine entsprechende Angabe der Ausgangserzeugnisse nicht vorgeschrieben hat, eingeführt worden sind, ist als Maßnahme gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen mit Artikel 30 EWG-Vertrag unvereinbar.

b) Die Ausdehnung einer Verpflichtung zur Angabe der Ausgangserzeugnisse auf solche eingeführten Mischfuttermittel kann nicht durch zwingende Erfordernisse in bezug auf den Verbraucherschutz oder die Lauterkeit des Handelsverkehrs, die bereits durch Artikel 3 und Artikel 5 Absatz 1 der Mischfuttermittelrichtlinie sichergestellt werden, gerechtfertigt werden.

c) Neben dem allgemeinen Verbot von irreführenden Angaben gemäß Artikel 3 der Mischfuttermittelrichtlinie stellt die Ausdehnung einer Verpflichtung zur Angabe der Ausgangserzeugnisse auf solche eingeführten Mischfuttermittel ein unverhältnismäßiges Mittel zum Zwecke des Verbraucherschutzes dar.

Vorschlag zur Beantwortung der Frage 3

Artikel 36 EWG-Vertrag ist, insbesondere in Verbindung mit der Schadstoffrichtlinie 74/63/EWG, dahin auszulegen, daß die Ausdehnung einer Verpflichtung zur Angabe der Ausgangserzeugnisse auf eingeführte Mischfuttermittel nicht aus Gründen des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt werden kann.

45. Nach Ansicht des *beklagten Landes* ist die „Cassis de Dijon"-Rechtsprechung im vorliegenden Fall nicht einschlägig, da es an einer ihrer Voraussetzungen fehle, nämlich der „Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung". Das Sachgebiet Mischfuttermittel unterliege einer gemeinschaftlichen Regelung, nämlich der Richtlinie 79/373.

46. Hilfsweise sei vorzutragen, daß die halboffene Deklaration den Käufer vor Täuschung und Irreführung schütze und der Lauterkeit des Handelsverkehrs diene, indem sie ihn in die Lage versetze, Art und Qualität des Erzeugnisses hinreichend genau zu erkennen und es von anderen Erzeugnissen zu unterscheiden (vgl. Urteil vom 22. Juni 1982 in der Rechtssache 220/81, Robertson, Slg. 1982, 2349, 2361). Durch die halboffene Deklaration habe der Käufer die Möglichkeit, das Schadstoffrisiko approximativ zu schätzen. Entsprechendes gelte für die Möglichkeiten der Überwachungsbehörden im Rahmen der amtlichen Futtermittelüberwachung.

47. Die Verpflichtung zur halboffenen Deklaration stehe in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck und sei das Mittel, das den Warenverkehr am wenigsten behindere, im Sinne des Urteils vom 12. März 1987 (Kommission/Deutschland).

48. Somit sei die Vorlagefrage 2 a wie folgt zu beantworten:

Die Einführung der halboffenen Deklaration, als eine den gemeinschaftlichen Bestimmungen entsprechende Regelung, kann keine im Sinne des Artikels 30 EWG-Vertrag unzulässige Maßnahme sein.

49. Zur dritten Vorlagefrage sei zu sagen, daß die Verpflichtung zur halboffenen Deklaration gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt sei. Sie diene nämlich dem Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier.

50. Die *Französische Republik* führt zur zweiten Vorlagefrage aus, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei eine Kennzeichnungsvorschrift gerechtfertigt, um ei-

ner umfassenden Information der Verbraucher zu genügen. Der Nutzen einer solchen Deklaration sei dem Richtliniengeber nicht entgangen, da die in der Richtlinie 79/373 vorgesehene bloße Kennzeichnungsbefugnis unter der Richtlinie 90/44 zu einer Kennzeichnungspflicht für die Mitgliedstaaten geworden sei. Außerdem dürfte auch keine andere den freien Warenverkehr etwa weniger beeinträchtigende Maßnahme den Käufer so umfassend über das Erzeugnis aufklären wie eine solche Kennzeichnung.

51. Demnach sei die Kennzeichnungspflicht keine von Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung. Unter diesen Umständen erübrige sich eine Antwort auf die dritte Vorlagefrage.

52. Nach Auffassung der *Italienischen Republik* sind die zweite und die dritte Frage als gegenstandslos anzusehen.

Gehe man nämlich davon aus, daß die Richtlinie 79/373 den Mitgliedstaaten erlaube, die halboffene Deklaration der Ausgangserzeugnisse auch durch Neueinführung einer solchen Pflicht vorzuschreiben, liege der angesprochene Verstoß gegen Artikel 30 nicht in dieser vom nationalen Recht vorgeschriebenen Pflicht, sondern allenfalls in der gemeinschaftsrechtlichen Ermächtigungsvorschrift. Es wäre davon auszugehen, daß die Bestimmungen der Richtlinie, die die Mitgliedstaaten zur Einführung und nicht nur zur Beibehaltung der Pflicht zur halboffenen Deklaration der Ausgangserzeugnisse ermächtigte, wegen Verstoßes gegen Artikel 30 EWG-Vertrag ungültig sei. Eine solche Frage habe vorlegende Gericht jedoch nicht gestellt.

Es sei klar, daß die fragliche Vorschrift Erfordernissen des Verbraucherschutzes genügen solle, indem sie — durch ein Mittel, dessen Verhältnismäßigkeit unbestreitbar sei — sicherstelle, daß Art und Menge der im Mischfuttermittel enthaltenen Stoffe für die Verbraucher bei der Wahl des zu erwerbenden Erzeugnisses erkennbar seien.

53. Die zweite und die dritte Frage seien also gegenstandslos. Hilfsweise sei zu antworten, daß die Pflicht zur halboffenen Deklaration, die auf die einschlägigen Bestimmungen des Artikels 5 der Richtlinie 79/373 gegründet werde, der bezwecke, zwingenden Erfordernissen des Verbraucherschutzes in angemessener Weise zu genügen, auch dann mit dem Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag vereinbar sei, wenn sie neu eingeführt werde.

54. Nach Auffassung des *Rates der Europäischen Gemeinschaften* geht es bei der zweiten und der dritten Frage um die Vereinbarkeit des Artikels 5 Absatz 4 Buchstabe b und Absatz 7 der Richtlinie 79/373 mit Artikel 30 EWG-Vertrag.

Bei der Erörterung dieser Frage müßten zunächst die Ziele und der Geltungsbereich der Richtlinie sowie deren Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über Futtermittel geprüft werden. Die Richtlinie 79/373 sei hauptsächlich auf die Verwirklichung des gemeinsamen Agrarmarktes ausgerichtet, indem sie zum freien Verkehr landwirtschaftlicher Erzeugnisse beitragen und die Verfügbarkeit guter und geeigneter Futtermittel sicherstellen solle,

was als wesentlicher Beitrag zur Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft angesehen werde. Der Schwerpunkt der Richtlinie liege bei den Bedingungen für die Verpackung und Aufmachung der Futtermittel und insbesondere bei der Harmonisierung der materiell-rechtlichen Vorschriften für die Unterrichtung der Verbraucher. In seinem Urteil vom 3. Oktober 1985 in der Rechtssache 28/84 (Kommission/Deutschland) habe der Gerichtshof festgestellt, daß die Richtlinie 70/524 des Rates vom 23. November 1970 über Zusatzstoffe in der Tierernährung (ABl. L 270, S. 1) mit den Richtlinien 74/63 und 79/373 eine zusammenhängende Regelung bilde, die die Zusammensetzung und das Inverkehrbringen der Mischfuttermittel betreffe. Die drei Richtlinien regelten das betreffende Rechtsgebiet umfassend, ohne freilich die vollständige Harmonisierung der einzelstaatlichen Vorschriften zu verwirklichen; es würden nämlich Möglichkeiten offengelassen, abweichende Bestimmungen anzuwenden und damit Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten weiterbestehen zu lassen. Die Richtlinie sei als eine Maßnahme zur schrittweisen Harmonisierung im Sinne des Urteils vom 29. Februar 1984 in der Rechtssache 37/83 (Rewe, Slg. 1984, 1229) anzusehen. Die Vereinbarkeit der Richtlinie mit Artikel 30 EWG-Vertrag könne nur mit dem Argument in Frage gestellt werden, daß sie keine echte Harmonisierungsmaßnahme sei, da sie neue Handelshemmnisse einführe.

55. Es sei daher zu prüfen, ob die Möglichkeit der Neueinführung des Erfordernisses einer halboffenen Deklaration für die Mitgliedstaaten auch ohne die Richtlinie schon bestanden habe. Es könne nicht ernsthaft zweifelhaft sein, daß die Einführung und nicht lediglich die Beibehaltung des Erfordernisses einer halboffenen Deklaration eine der Optionen gewesen sei, die den Mitgliedstaaten schon vor der Genehmigung der Richtlinie 79/343 offengestanden habe, und zwar nach dem Grundsatz der „Cassis de Dijon"-Rechtsprechung. Nach dieser Rechtsprechung sei darauf hinzuweisen, daß das Erfordernis der halboffenen Deklaration dem Schutz der Verbraucher dienen solle. Die Käufer von Mischfuttermitteln würden über Art und Menge der im Futtermittel verwandten Ausgangserzeugnisse unterrichtet.

56. Es sei ferner sachdienlich, daran zu erinnern, daß das Erfordernis einer halboffenen Deklaration als endgültige Lösung in die Richtlinie 90/44 aufgenommen worden sei, so daß die Mitgliedstaaten, die vorher ein solches Erfordernis nicht auferlegt hätten, nunmehr verpflichtet seien, es vorzuschreiben.

57. Abschließend sei somit festzuhalten, daß das Erfordernis einer halboffenen Deklaration keine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne des Artikels 30 EWG-Vertrag darstelle und daß sich aufgrund dieser Analyse eine Anwendung von Artikel 36 EWG-Vertrag erübrige. Deshalb sollten die zweite und die dritte Vorlagefrage dahin gehend beantwortet werden, daß deren Prüfung keine Anhaltspunkte ergeben habe, die die Gültigkeit von Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b und Absatz 7 der Richtlinie 79/373 in Frage stellen könnten.

58. Nach Auffassung der *Kommission* bezieht sich die zweite Frage, wenn sie auch als eine solche nach der Auslegung des Artikels 30 EWG-Vertrag formuliert sei, auf die Gültigkeit des Artikels 5 Absatz 4 Buchstabe b der Richtlinie 79/373 im Hinblick auf Artikel 30 ff. EWG-Vertrag. Um einen solchen Konflikt zu vermeiden, solle der Grundsatz der vertragskonformen Auslegung (im Sinne des Urteils vom 13. Dezember 1983 in der Rechtssache 218/82, Kommission/Rat, Slg. 1983, 4063) ange-

wandt werden. Die Tatsache, daß eine Richtlinie bestehende Ungleichheiten des nationalen Rechts nicht zur Gänze abbaue, sei an sich noch kein Grund, der gegen ihre Gültigkeit spreche. Andererseits könne nicht ausgeschlossen werden, daß bei Verstärkung bestehender Ungleichheiten des nationalen Rechts durch eine Ratsrichtlinie darin ein Grund für ihre Ungültigkeit liege.

Das werde von der Richtlinie 90/44 bestätigt. Wenn der Übergang zur halboffenen Deklaration dort genau auf einen festen Termin (22. Januar 1992) gelegt werde, anstatt die Formulierung „bis zum ..." zu wählen, so zeige das, wie sehr dem Rat daran gelegen sei, unterschiedliche Zeitpunkte der Umsetzung der Richtlinie zu vermeiden.

G. F. Mancini
Berichterstatter